

*RAPPORT DU CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION
SUR LA CERTIFICATION DE SERVICES ET DE PRODUITS AUTRES QU'ALIMENTAIRES*

NORECEC0774518X

Rapporteurs : Madame Ludivine COLY-DUFOURT, pour le Collège des consommateurs.
Monsieur François REMOUÉ pour le Collège des professionnels.

Introduction

La certification de produits industriels fait partie des textes fondateurs du droit de la consommation. Elle a été d'abord introduite par les articles 22 à 29 de la loi du 10 janvier 1978, l'une des « lois Scrivener ». Le dispositif a été révisé et son champ d'application étendu aux services par la loi du 3 juin 1994¹ et par son décret d'application du 30 mars 1995 après des travaux préparatoires au sein du Conseil national de la consommation en 1993.

La certification repose sur le principe suivant : les parties intéressées (consommateurs ou utilisateurs, professionnels et administrations concernées) se mettent d'accord sur un ensemble de caractéristiques auxquelles le produit ou le service doit répondre. Un organisme tiers, appelé organisme certificateur, atteste que le produit ou le service est conforme à des exigences spécifiées dans un référentiel ou une norme.

Les référentiels sont publiés au Journal officiel sous forme d'avis, de même que les caractéristiques certifiées essentielles. L'organisme certificateur doit déclarer son activité auprès des pouvoirs publics (Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, direction générale des entreprises, sous-direction de la qualité, de la normalisation et de la propriété industrielle – Squalpi). La déclaration est accompagnée d'un dossier de nature à établir l'impartialité et la compétence de l'organisme certificateur, appréciées au regard des normes en vigueur relatives aux organismes de certification². Sont dispensés de fournir ces dernières informations, les organismes qui bénéficient d'une accréditation délivrée par le Comité français d'accréditation (Cofrac), association créée en 1994 et liée aux pouvoirs publics par une simple convention.

Le rôle de l'accréditation est de garantir que les organismes d'évaluation de la conformité (laboratoires, organismes certificateurs, organismes d'inspection) respectent les critères prévus dans les normes européennes et internationales des séries 45000 et ISO/CEI 17000. Il s'agit d'exigences relatives à la constitution et au fonctionnement des organismes, en particulier en termes d'indépendance, d'impartialité et de compétence. Le Cofrac répond lui-même, en termes de compétence et d'impartialité, à un ensemble d'exigences internationales qui s'appliquent aux organismes d'accréditation présents dans différents pays. Le Cofrac est ainsi signataire de l'accord multilatéral de reconnaissance mutuelle de la Coopération européenne pour l'accréditation (EA). Cette reconnaissance implique une « évaluation par les pairs » réalisée par une équipe internationale d'experts issus des autres organismes d'accréditation.

¹ Loi n°94-442 du 3 juin 1994 et son décret d'application n°95-354 du 30 mars 1995 sur la certification de produits et de services codifiés aux articles L.115-27 et suivants et R.115-1 et suivants du code de la consommation

² L'organisme certificateur doit répondre à des critères d'indépendance, d'impartialité et de compétence établis par la norme EN NF 45011 : « Exigences générales relatives aux organismes procédant à la certification de produits ».

La certification de produits et de services se caractérise par plus de liberté d'exercice pour les organismes certificateurs que dans le domaine agroalimentaire, mais avec certaines obligations dont celle d'obtenir une validation consensuelle des référentiels et de délivrer une information claire au consommateur en cas de communication sur la certification. Celle-ci offre aux professionnels la possibilité de valoriser leurs produits industriels ou leurs services par l'apposition d'une marque collective de certification. S'agissant d'une démarche volontaire des entreprises, les organismes certificateurs opèrent sur un marché concurrentiel.

La France est le seul pays européen qui encadre juridiquement les activités de certification de services et de produits non alimentaires. Dans les autres pays, les organismes certificateurs sont présumés conformes à la norme EN NF 45011. Ce schéma européen de certification est utilisé en France pour la certification des systèmes qualité, selon les normes de la série ISO 9000, et également pour le management environnemental, selon les normes ISO 14000.

Douze ans après l'entrée en vigueur de la loi de 1994, les évolutions économiques et le contexte européen conduisent à s'interroger sur le dispositif français de certification de produits et de services.

1 – Création du groupe de travail

Le 15 mai 2007, M. Jean-Marc LE PARCO, Délégué Interministériel aux Normes (DIN), a présenté aux membres du collège des consommateurs les projets de textes européens portant révision de la « nouvelle approche »³. Il en a décrit les conséquences sur le dispositif français de certification.

Le 26 juin 2007, le bureau du Conseil National de la Consommation a décidé la création d'un groupe de travail consacré à l'accréditation et à la certification de services et de produits autres qu'alimentaires sur la base d'un projet de mandat élaboré par l'Association Leo Lagrange Défense des Consommateurs.

Le groupe de travail s'inscrit donc dans un contexte européen et national. Les projets européens (deux règlements et une décision) ont été mis à la disposition des membres du groupe. Des avant-projets de textes nationaux (loi et décret) ont été transmis au cours des travaux du groupe.

2 - Le mandat (cf. annexe 1)

Le mandat donné au groupe de travail vise essentiellement à :

- suivre l'avancement des travaux européens et recueillir l'expertise du CNC afin d'éclairer les positions françaises
- faire un état des lieux de la certification
- reconnaître l'organisme d'accréditation
- envisager l'information du consommateur et de l'utilisateur ainsi que la concertation

³ Créée par une résolution du Conseil des Communautés européennes du 7 mai 1985, la nouvelle approche vise à améliorer la libre circulation des produits. Elle consiste à limiter l'harmonisation européenne à la définition des exigences essentielles de sécurité auxquelles doivent répondre les produits industriels pour être mis sur le marché et bénéficier de la libre circulation sur le territoire communautaire. Le choix des moyens est laissé aux fabricants, qui attestent de la conformité de leurs produits par l'apposition du « marquage CE ». Dans l'ancienne approche, les spécifications techniques étaient obligatoires et fixées dans le corps des directives sectorielles d'harmonisation technique. En pratique, les directives « nouvelle approche » concernent la sécurité des produits industriels.

- adapter les textes actuels

S'agissant des délais, et comme le mandat en prévoyait la possibilité, le rythme des réunions du groupe a dû être modifié pour tenir compte du calendrier parlementaire. Sur proposition du président, le groupe a ainsi limité le nombre de ses séances à quatre au lieu de six initialement programmées.

3 – La méthode de travail

L'évolution du droit communautaire conduit à proposer une réforme législative et réglementaire en vue d'adapter les règles relatives à l'accréditation et à la certification des produits et services.

La modification des textes devrait remplir deux objectifs principaux.

D'une part, tirer les conséquences du projet de règlement européen sur l'accréditation et la surveillance du marché et reconnaître le Comité français d'accréditation (COFRAC) comme l'instance unique d'accréditation en France. Le COFRAC remplit cette mission depuis 1994, mais n'a pas bénéficié à ce jour d'une reconnaissance officielle autre que par le biais d'une convention avec l'État.

D'autre part, dans le domaine spécifique de la certification volontaire de produits et de services, le projet substitue à la procédure de déclaration obligatoire auprès du Squalpi une procédure d'accréditation. Cette modification a pour objectif de renforcer la confiance des consommateurs dans la certification.

Pour faciliter l'obtention de l'accréditation par les certificateurs, une période transitoire est prévue.

Enfin, une extension du champ de la certification est envisagée pour couvrir non seulement les produits d'un côté et les services de l'autre, comme aujourd'hui, mais aussi la combinaison de produits et de services, qui se développe.

3-1. Présentation des trois projets européens (cf. annexes 2 – 2a et 2b)

- Un règlement sur la reconnaissance mutuelle, précisant la procédure relative à la circulation des produits légalement commercialisés dans un autre État membre.
- Un règlement sur l'accréditation et la surveillance du marché, renforçant le rôle de l'accréditation dans le dispositif de mise sur le marché des produits et visant à améliorer l'harmonisation des pratiques de l'accréditation des États membres.
- Une décision visant à établir le cadre général de la législation sectorielle afin d'en assurer la cohérence en établissant des définitions harmonisées et des règles concernant le marquage CE et sa protection.

Les textes ont été présentés aux États membres par la Commission en février 2007. Ils ont été examinés à un rythme soutenu tant par la Présidence allemande que par la Présidence portugaise. L'avis du Parlement européen initialement prévu pour le mois de novembre n'étant finalement pas attendu avant le mois de janvier 2008, ils pourraient être adoptés sous Présidence slovène.

Les textes ont été présentés par le DIN lors de la première séance du groupe de travail le 9 juillet 2007. Compte tenu des impératifs du calendrier européen, les rapporteurs ont transmis leurs positions sur les projets dès le 10 juillet.

3-2. État des lieux de la certification (cf. annexe 3)

Conformément au mandat, un bilan de la certification a été réalisé. L'état des lieux a permis de recenser les systèmes de certification et les autres pratiques de contrôle par des organismes tiers. Les

difficultés rencontrées dans l'application des textes ont été mises en évidence. Elles concernent notamment la déclaration documentaire des organismes certificateurs auprès du Squalpi, la publication des caractéristiques certifiées et l'identification du référentiel au Journal officiel, l'élaboration et la validation des référentiels par l'ensemble des acteurs économiques concernés et enfin l'information des consommateurs et utilisateurs. À ces difficultés, s'ajoutent la séparation des activités de produits et de services, l'organisation laborieuse des réunions de concertation, la complexité à trouver les compétences techniques, le manque d'intérêt de certains référentiels et la confusion qui entoure l'information des consommateurs. Enfin, ce constat est accentué par le nombre croissant de certifications s'appuyant sur des normes internationales ou européennes de type management de la qualité, management environnemental, évaluation des systèmes qualité et autres types de contrôles par des organismes indépendants.

Le groupe a constaté que le système de certification, entré en vigueur en 1994 et unique en Europe, n'est plus adapté aux réalités économiques. En particulier, son encadrement par l'État est à la fois trop rigide et inadapté pour garantir la compétence des organismes certificateurs. Les deux collègues s'accordent donc sur la nécessaire refonte du dispositif du code de la consommation, pour renforcer tout à la fois la confiance du consommateur et l'efficacité de cet outil de valorisation.

3-3. Accréditation (cf. annexe 4)

Le CNC a procédé à l'audition de Mme Nathalie SAVEANT, responsable de l'accréditation au Cofrac dans le secteur des produits et des services. Après un exposé sur la certification vue par le Cofrac, l'intervention a porté sur le rôle de l'accréditeur et sur les procédures mises en place pour délivrer un certificat d'accréditation.

La procédure repose sur un référentiel : la norme européenne NF EN 45011. L'accréditation est une procédure par laquelle l'accréditeur reconnaît formellement qu'un organisme tiers est indépendant, impartial et compétent pour effectuer des tâches spécifiques. Lorsqu'il reçoit une demande d'accréditation, le Cofrac analyse le dossier et réalise une évaluation en deux temps. La première étape se déroule au siège de l'organisme certificateur pour évaluer ses ressources et les procédures mises en place. La seconde consiste à observer le certificateur en activité, sur le terrain, lorsque celui-ci réalise ses évaluations sur la base d'un référentiel qu'il a lui-même élaboré avec la participation des acteurs concernés. L'équipe d'évaluation est choisie en fonction du domaine d'activité de l'organisme certificateur (évaluateur qualitatif ou évaluateur technique). Un rapport d'audit fait ensuite l'objet d'un examen par une commission composée de collègues consommateurs, certificateurs, utilisateurs de la certification et pouvoirs publics. Celle-ci propose alors une accréditation, une accréditation sous conditions, un renouvellement, une suspension ou un retrait d'accréditation. Des audits de surveillance annuels pendant quatre ans sont ensuite réalisés. À l'issue de cette période, le Cofrac effectue un audit de renouvellement et le cycle de surveillance passe alors à quatre audits de suivi en cinq ans.

Au total cinquante-neuf organismes sont accrédités pour des activités de certification, que celles-ci relèvent du code de la consommation, d'une certification de type, du marquage CE, d'une certification de produits agricoles ou alimentaires ou de tout autre schéma international ou privé. Les organismes certificateurs peuvent être accrédités pour plusieurs domaines d'activités. Vingt-huit organismes certificateurs sont accrédités pour des activités de certification sur la base des articles L. 115-27 et suivants du code de la consommation.

Les futurs textes européens conduiront à harmoniser les pratiques d'accréditation au niveau national et européen. Cette activité relèvera de la responsabilité des pouvoirs publics et l'instance européenne de coopération en matière d'accréditation (EA) sera considérée comme un organisme poursuivant un but d'intérêt général européen et soumise à un financement communautaire.

L'incidence du projet de règlement européen relatif à l'accréditation et à la surveillance du marché sera relativement mineure en France puisque le Cofrac est déjà signataire des accords de reconnaissance pour l'évaluation par ses homologues, et applique les documents normatifs destinés aux accréditeurs.

Enfin, dans la perspective de la réforme française de la certification, le Cofrac doit répondre à la demande du Squalpi qui vise à élargir le champ des activités couvertes par chaque accréditation. Un groupe de travail se met en place à cet effet.

4. L'information des consommateurs et des utilisateurs, les modalités de concertation, l'examen des projets de textes et expérience de deux organismes certificateurs

A la demande du président, ces thèmes ont été regroupés lors d'une séance pour tenir compte de l'accélération du calendrier législatif.

4.1 L'information des consommateurs et des utilisateurs

Les débats au sein du groupe ont montré que la certification de services et de produits autres qu'alimentaires est restée largement méconnue de la part des consommateurs et des utilisateurs potentiels. Cette méconnaissance est en partie liée à un défaut de promotion de la certification par les certificateurs eux-mêmes, ou par les entreprises dont les produits ou les services sont certifiés. Bien qu'elle soit encadrée par le code de la consommation, l'information est parfois confuse et ne permet pas aux acheteurs de sélectionner un produit ou un service en toute connaissance de cause. En outre, l'accès aux référentiels de certification est souvent malaisé, lorsqu'il est possible. Et la publication des caractéristiques certifiées essentielles au Journal officiel n'est plus adaptée dans un pays bien ancré dans la société de l'information.

Ce constat a conduit les collègues des consommateurs et des professionnels à demander plus de transparence et d'efficacité en matière de communication et la possibilité d'identifier immédiatement les référentiels. L'utilisation de moyens modernes comme un site Internet a été proposée, de même qu'une identification unique matérialisant la certification.

S'agissant d'un site internet, la question trouve sa réponse sur le site du Cofrac qui tient, à la disposition de tous, les informations sur les organismes accrédités et, par le biais d'un lien électronique, sur les référentiels.

La question du signe d'identification unique a été évoquée par le groupe sans que cette voie soit retenue. Par ailleurs, la possibilité d'instituer une mention officielle sur les produits certifiés ou dans la publicité qui entoure les prestations de services certifiés n'est pas soutenue par les professionnels qui rappellent que les activités de certification relèvent du secteur concurrentiel.

4.2 Les modalités de concertation

S'agissant de la notion de concertation, il est rappelé qu'à la demande du Squalpi, l'AFNOR met en place une commission de normalisation chargée d'élaborer un document normatif destiné à tracer les règles d'élaboration des référentiels. L'objectif est d'une part de créer un document consensuel, avec la participation de tous les acteurs et notamment les consommateurs, et d'autre part d'harmoniser le contenu des référentiels afin de soutenir l'activité de certification et tirer vers le haut les pratiques existantes. A cet effet, il est vivement recommandé aux associations de consommateurs de participer aux travaux de l'AFNOR. Ce guide, qui devrait être élaboré pour la fin de l'année, fera l'objet d'une enquête en début d'année 2008 en vue de sa transformation en norme homologuée. Celle-ci pourrait ensuite être portée au niveau européen.

4.3 L'examen des projets de loi et de décret

Les travaux du CNC ont mis en lumière la nécessité d'adopter une réglementation plus efficace et protectrice pour les consommateurs. Les projets de textes sont donc accueillis favorablement dans leur principe. Les dispositions relatives à la possibilité d'exercer une activité de certification avant l'obtention définitive d'une accréditation ont été modifiées à la demande des deux collègues. Les

remarques formulées par le collège des professionnels au sujet de la nature des référentiels de certification ont également été prises en compte.

4.4 Audition de deux organismes certificateurs

Il a été proposé aux membres du groupe de recueillir le point de vue de deux organismes certificateurs. Ceux-ci sont déjà accrédités, notamment dans le secteur des services, domaine dans lequel les organismes certificateurs sont moins enclins à se faire accréditer. Les auditions ont permis au groupe d'appréhender concrètement le dispositif d'accréditation et d'évaluer les contraintes qui seraient liées aux audits d'accréditation.

Afin de s'assurer que l'accréditation ne concerne pas uniquement les « gros » organismes certificateurs actifs sur le marché international de la certification, une entreprise de taille réduite a été conviée : ses activités sont limitées à une dizaine de référentiels de certification dans le domaine des produits et des services.

Le second certificateur fait partie d'un grand groupe international qui est précurseur par ses nombreuses accréditations dans le secteur des services.

De ces exposés, il ressort que l'accréditation représente un certain coût. En revanche, les organismes sont unanimes pour reconnaître que l'accréditation est un outil efficace pour rendre crédible la compétence de l'organisme certificateur.

L'accréditation est garante du sérieux de la certification.

5- Position des collèges du CNC (Cf. annexes 5a et 5b)

S'agissant du projet de règlement sur la reconnaissance mutuelle, les deux collèges sont unanimes pour s'opposer à ce que ce texte conduise à accepter des produits, légalement vendus dans d'autres États membres, qui ne correspondent pas au niveau de protection reconnu au niveau national. Un consensus fort se dégage pour un haut niveau de sécurité des produits afin de tenir compte de l'exigence des consommateurs.

Le projet de règlement sur l'accréditation et la surveillance du marché est approuvé par les deux collèges. Il permet de renforcer voire de tirer vers le haut la qualité des prestations des organismes chargés d'évaluation de la conformité. Il est aussi de nature à consolider le lien entre les États membres et les organismes d'accréditation pour garantir au niveau européen un degré élevé de compétence des organismes d'accréditation. En outre, l'harmonisation des procédures d'accréditation contribue à l'amélioration du système d'accréditation.

Sur le projet de décision visant à établir le cadre général de la législation sectorielle, une position commune se dégage. Elle consiste à renforcer le principe de la nouvelle approche. Les collèges soutiennent très favorablement le marquage CE mais jugent nécessaire une meilleure information des consommateurs afin que ceux-ci n'assimilent pas ce marquage à un signe de qualité. Un consensus existe également en faveur d'une meilleure articulation entre la directive sur la sécurité générale des produits et le projet de décision.

Ces mesures sont destinées à compléter la protection du consommateur. Pour autant, il convient de s'assurer que les projets de textes européens tiennent compte, notamment dans les procédures d'évaluation de la conformité et du marquage CE, des spécificités de toutes les entreprises, en particulier les petites et très petites entreprises artisanales parmi lesquelles se situent celles qui fabriquent des pièces uniques, des petites séries ou des produits sur mesure.

Le CNC a constaté la faiblesse du système actuel de certification. Il résulte de ces travaux que la réglementation française doit être revue afin d'améliorer la procédure de certification et de faciliter l'émergence d'un secteur mieux structuré et de pratiques de certification loyales.

Dans cette perspective, une déclaration de conformité à la norme EN NF 45011 par l'organisme certificateur n'est pas suffisante. Le recours systématique à l'accréditation est un moyen efficace pour organiser la confiance autour du marché de la certification. La compétence et l'impartialité des organismes certificateurs seront ainsi reconnues par une instance d'accréditation dont la compétence est elle-même reconnue par ses pairs au niveau européen. Cette reconnaissance trouve son prolongement logique au niveau national à travers le législateur.

Les collègues consommateur et professionnel ont validé dans leurs principes les projets de loi et de décret lors de la séance du 20 septembre 2007.
